

中华人民共和国空域管理条例(征求意见稿)

起草说明

空域是国家重要战略资源，为了加强和规范空域资源管理，维护国家安全、公共安全和航空安全，促进经济社会发展和国防军队建设，国家空中交通管理委员会办公室组织力量成立编写组，加强立法基础研究，周密组织立法调研，充分听取有关单位和专家学者意见建议，研拟形成了《中华人民共和国空域管理条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》），有关情况说明如下：

一、《条例》制定必要性

我国现行相关法律法规对空域管理活动作出了原则性规定，基本保证了我国空域资源有效利用和飞行安全顺畅。随着经济社会发展、国防军队建设和航空事业发展，空域有效供给保障与航空用户需求不相适应等问题逐步显现，需要制定专门法规进一步加强空域管理，围绕安全高效构建体系，围绕责任权利设计制度，切实做到主体明确、责任清晰、制度管用、行之有效。一是推进空管治理体系和治理能力现代化的必然要求。公共运输航空、军事航空持续快速发展和通用航空迅猛兴起，空域供给和需求矛盾发生深刻变化，现行空域管理模式已不适应新形势新要求。制定《条例》，对空域管理模式进行顶层设计，实现空域资源科学精细配置、分级分类管理、动态灵活使用，有利于提升空管治理综

合效能。二是健全完善空管法律规范体系的关键环节。我国现行空域管理政策制度多为部门规章或规范性文件，权威性、稳定性和可操作性不足。制定《条例》，是从国家立法层面加强和规范空域管理，使各级各类空管法律规范相互配合、相得益彰，有利于推动构建内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的空管法律规范体系。

二、《条例》起草过程

为确保《条例》的科学性、针对性和有效性，起草过程中有序组织开展以下工作：一是研究借鉴和重点攻关。系统梳理国内外空域管理法律法规文件，编制形成立法参阅资料；组织专家学者对空域概念属性、适用范围、空域分类等重难点问题进行研究攻关，逐一形成论证报告。二是立法调研和专家研讨。组织有关部门、行业协会、科研院所等开展书面调研，征集立法需求；多次召开会议听取有关部门、行业协会和专家学者意见。三是征求意见和修改完善。先后2次大范围征求有关单位意见，反复研究完善，形成了目前的征求意见稿。

三、《条例》主要内容

《条例》内容共 11 章 77 条，概括分为三大部分。

第一部分(第 1 章，共 8 条)，主要明确立法目的、适用范围，阐述空域权属、空域管理机构、空域管理原则、空域用户、环境保护、奖励制度等问题。

第二部分(第 2 至 9 章，共 60 条)，主要对空域管理机构职责

和空域分级分类、划设与调整、使用、评估、保障、战时和平时特殊情况下的空域管理和监督检查等作出规定。其中，①关于空域管理机构职责，依据有关文件，统一设置空域管理机构的基本职责；②关于空域分级分类，参照国际民航组织推荐标准，基于国情军情，以实现空域资源科学配置、高效利用、安全运行为目标，建立空域资源分级分类管理制度；③关于空域划设与调整，主要面向空域管理者，明确空域类型的审批权限和程序，对动态管理的原则、权限、流程等作出规定；④关于空域使用，主要面向空域用户，规定其权利与义务，规范申请与批复、释放等内容；⑤关于空域评估，按照组织结构、评估分类、方法工具、工作机制等，构建系统完备、科学规范的空域评估体系；⑥关于监督检查，着眼空域管理实际需要，结合空管领域督查工作要求，构建完善督查模式和工作制度。

第三部分(第10、11章，共9条)，主要明确法律责任和处理措施，以及《条例》适用的特殊规定和有关概念解释。区分空中交通管理机构、空域用户、空域环境相关单位、空域保障部门及其人员，对违反《条例》规定行为进行处理；对外国国家、组织或者个人实施、协助、支持侵占、破坏空域资源或者干扰空域管理活动的行为，实施相应制裁。

四、需要说明的几个问题

一是关于改革推进与《条例》立法的关系。《条例》坚持一盘棋思维，主动适应和服务改革需要，保障改革创新在法治轨道

上有序运行，通过立法程序使改革决策更加完善。

二是关于《条例》与《飞行基本规则》相关内容的衔接。《飞行基本规则》基于当时的历史条件和发展需求，空域管理有关规定要求过于原则，需要更加具体化、系统化。《条例》整体吸纳《飞行基本规则》空域管理章节，并在坚持其主要原则和规定的基础上，针对新情况新问题作出新规定。后续我们将相应修订《飞行基本规则》。

三是关于《条例》架构及内容颗粒度问题。《条例》聚焦健全空域管理体系架构，准确把握空域管理基础性法规的定位，科学处理与下位法的关系，灵活采用具体化规定、原则性规定、引据性规定、接口性规定等方式，既确保对空域管理全链条全流程作出创新性制度安排，又为后续改革发展预留空间。